

COP17 REDD+ Report

気候変動枠組条約第 17 回会合 REDD+レポート

(財)地球環境戦略研究機関 自然資源管理グループ 森林保全チーム 山ノ下 麻木乃

January, 2012



© Y. Tanahashi

REDD+ (Reducing Emission from Deforestation and forest Degradation)は、途上国の森林に経済的なインセンティブを与えることで、森林の減少と劣化からの地球温暖化ガスの排出を削減しようとする取り組みである。REDD+は 2007 年に採択されたバリ行動計画 (COP13)で「気候変動に対する長期的な協力行動を実現するための将来枠組」の主要な検討要素の一つとされた。それ以降、技術的な問題については SBSTA (科学・技術的助言に関する補助機関会合) で、また、資金的な問題については AWG LCA (長期的協力の行動のための特別作業部会) で、検討が進められてきた。このレポートでは、昨年末に南アフリカのダーバンで開催された COP17 とそれまでの交渉で合意されつつある REDD+の枠組について解説する。

REDD+

REDD+に関する議論が進む中で、森林を維持することに伴う生物多様性や生態系サービスといった多面的な機能に注目する必要があること、また、歴史的に森林を減少させてきた国だけでなく、すでに森林増加に転じている国や将来森林減少が懸念される国の参加を配慮する必要があることが明らかになった。COP16 ではそれらを考慮し、REDD+の対象活動に、(1)森林減少、(2)森林劣化防止による排出削減だけでなく、(3)森林保全、(4)森林の持続的管理、(5)森林の炭素蓄積の強化も加えられることになった。さらに、途上国が主導するリザルトベースを基本としたアプローチを採用し、持続可能な開発や貧困削減等の各国の開発目標と一貫性のある形で実施されるべきであることが確認された。REDD+は、CDM (クリーン開発メカニズム) のようなプロジェクトベースの活動とは異なり、国または国に準ずるレベルで、各国の状況や能力を考慮することができるフェーズ・アプローチに基づいて実施される。フェーズは、図 1 に示されているように 3 段階にわたり設定されている。第 1 フェーズは、REDD+実施のための「準備段階」、第 2 フェーズでは完全ではないながらも各国の能力にあわせ REDD+活動を進める「試行段階」、第 3 フェーズは REDD+活動の「完全実施段階」である。これにより、REDD+を実施する途上国はそれぞれの国情に合わせ、REDD+完全実施のための能力を高めていくことができるようになった。

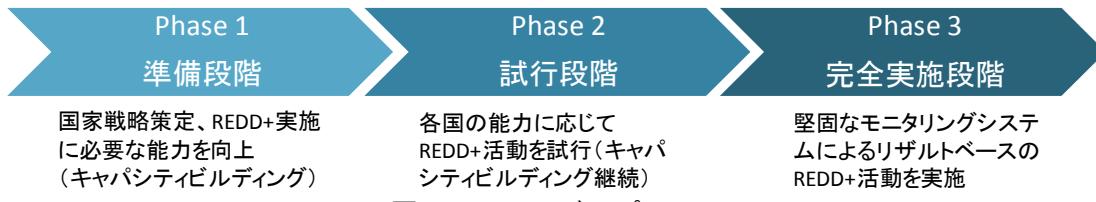


図 1 フェーズアプローチ

REDD+交渉の4本の柱は、
「森林減少ドライバー」、
「MRVシステムと参照レベル」、
「セーフガード」、
「資金」

図2には、REDD+活動実施のために必要な要素が示されている。準備段階では、まず、REDD+活動実施のために「国家戦略や行動計画」を策定する必要がある。そのためには「森林減少や劣化の促進要因（ドライバー）」の特定が不可欠である。促進要因は国ごとに異なるので、それに対応する戦略も異なってくる。準備段階での2つめの要素は、REDD+活動の効果を評価するためのベンチマークとして「参照レベル」を設定することである。活動実施の効果は信頼性の高い「MRV（モニタリング・報告・検証）システム」により定量化され、確認される。参照レベルと、MRVシステムで確認された実際の排出量の差が、REDD+の削減量であり、リザルトベースアプローチにおける「リザルト」となる。3つめの要素はREDD+活動の実施によって引き起こされる恐れがある負のインパクトを防ぐための「セーフガード」措置を取ることである。COP16で示されたこれらのREDD+実施国が開発するべき3つの要素に加え、REDD+の実施のために必要な先進国からの「資金」の確保が現在のREDD+に関する国際交渉の4つの焦点となっている。

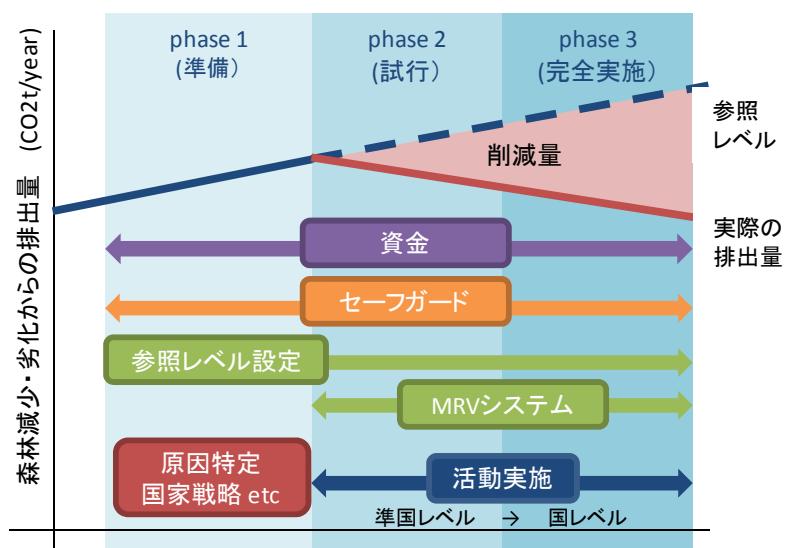


図2 UNFCCC下のREDD+の概念的な枠組み
(現実には、REDD+は順番は前後しながら、すでに動き始めている: 例えば準国レベルの実証活動はすでに開始されている)



© M. Yamanoshita

MRV System and Reference Level

COP15では、MRVシステムのうち、「モニタリング」に関する議論が進んだ。そこではまず、REDD+実施国は、それぞれの状況と能力に基づき透明性の高い、国レベルの森林モニタリングシステムを構築する必要があるとされている。また、リモートセンシングと地上調査を組み合わせ、IPCCのガイドラインに従い、できる限り不確実性を排除した排出量の推定が求められている。さらに、モニタリングと報告については、先住民や地域コミュニティの実質的な参加が推奨されている。しかし、MRVシステムの「報告」と「検証」については、その必要性は認識しているものの、詳細はまだ合意されていない。

リザルトベースを基本とした REDD+で極めて重要な「参照レベル」に関し、ダーバンでは「開発の手順（モダリティ）」が作成された。それによると、REDD+に参加する途上国は、歴史的データを考慮して参照レベル(tCO2eq/year)を設定するが、国状に合わせて調整することも可能である。例えば、過去に森林の減少がなくても将来減少する可能性がある国は、調整が必要になるだろう。参照レベルは最初に決定し固定するのではなく、準国レベルから国レベルへのスケールアップや改善された方法論、新たなデータの採用などにより、適宜見直しを行い、段階的に開発していくことも可能である。これと同時に「参照レベル情報の提出ガイドライン」も作成され、参照レベルの設定に使用されたデータや対象とした活動、森林の定義に関する情報を、UNFCCC の「REDD web platform」で公開することになった（表1）。なお、これらの情報提供には期限や見直しの頻度はまだ合意されていない。

表1 提出する参照レベルの情報

設定時に使われた情報	設定時に対象とした活動	森林の定義
データセット、アプローチ、方法、モデル、前提条件、関連政策、国状による調整・変更情報	選択した REDD+活動、GHG ガス、炭素プール、除外した理由	使用した森林の定義 既存の定義と異なる場合はその理由

Safeguards

REDD+で特徴的なのはセーフガードが合意されたことである。COP16 では、REDD+活動の効果を減じる恐れがある負のリスクに対処するためのセーフガード項目が示された（表 2）。COP17 では、「セーフガードの情報提供システムのガイドランス」が作成され、REDD+実施国は、その活動実施期間を通じて、セーフガードに配慮し、具体的にどのように措置が取られたのか、情報を定期的に提供することとされた。しかし、提供する情報の詳細やどこでどのように公開されるのかは明確化されず、今後、情報公開の開始時期や更新の頻度、整合性、包括性、効率性を確保するためのガイドランスについて引き続き議論することになった。

Finance

「準備段階」と「試行段階」において必要な資金は、先進国を中心となり、多国間や二国間のチャンネルを通じて、REDD+実施国に提供することが求められている。実際に、すでに多くの国が、世界銀行の FCPF (Forest Carbon Partnership Facility)などの多国間ファンドや ODA を通じて、REDD+実施国の準備段階の支援をしてきている。COP17 では、「完全実施段階」では新規かつ追加的で予測可能な資金が必要であることが確認された。このためには、「公的および民間」、「二国間および多国間」、さらには「条約の下に設置される資金」など様々な資金ソースの可能性を検討するとともに、「市場ベース」あるいは「非市場ベース」の両方アプローチの可能性も追求していくこととなった。



© Y. Tanahashi

ダーバンまでの交渉では、「MRV システム・参照レベル」と「セーフガード」は大枠が決まりつつある。「資金」は可能性のあるオプションが示された。「森林減少ドライバー」の議論は COP18 から開始予定。

表2 REDD+のセーフガード

- 国の森林プログラムや関連する国際条約を補完する、またはそれらと整合性のある活動
- 透明性のある森林ガバナンス
- 先住民・地域コミュニティの知識と権利の尊重
- 先住民・地域コミュニティなどの関連するステークホルダーの参加
- 天然林・生物多様性保全と整合性のある活動
- 森林に蓄積された炭素の再放出を予防する活動（非永続性）
- 排出の移転（リーケッジ）を予防する活動

Durban and Beyond

ダーバン合意で将来の REDD+の資金メカニズムが明確に示されなかつたこともあり、今後しばらくは、ボランタリー市場におけるプロジェクトベースの活動が REDD+を先導することになるだろう。私たちは CDM の経験を通じて市場ベースのアプローチが機能することを知つており、それに対する期待も大きい。さらに、REDD+の制度は、排出削減 CDM や、REDD+に先駆けて実施されたものの期待されたほど活用されなかつた A/R (植林) CDM の経験をふまえて設計されている。排出削減 CDM では持続可能な開発への貢献がほとんどないプロジェクトが多いという批判があるが、REDD+ではセーフガードを設定することで、地域コミュニティや生物多様性への配慮が確保されるなど、その点に関し一定の対応が行われている。また、A/R CDM にはなかつた活動実施のための途上国能力向上支援が制度の中に公的資金を使って設けられており、最終的に REDD+を市場ベースで実施するために必要なプロセスが制度に組み込まれている。一方で、森林の公共財としての性質を考慮すると、完全に市場に依存するよりも適したアプローチがあるかもしれない。現時点ではオプションを市場メカニズムのみに絞らず、ボランタリー市場での経験やその他の森林保全のイニシアティブからの情報を反映しながら検討していくことは大切だろう。同様に、MRV とセーフガードに関しても、システムの概要は決まりつつあるが、内容の詳細は明確に示されてはいない。これらについても、各国の REDD+準備活動のプロセスとプロジェクトレベルの REDD+実証活動からの経験や関連する研究成果を反映させながら、将来の UNFCCC の下での REDD+システムを作り上げていく必要があるだろう。

From Side Event

COP17 の会場では、"agriculture in!" というポスターを目にした。農業を気候変動のアジェンダに含めようという動きは強く、それに関するサイドイベントも多く開催されていた。農地は陸地面積の約半分を占め、世界の GHG 排出の約 10%を占める排出ソースになっている。途上国の農村部にはすでに森林が失われた場所やサバンナなどの乾燥地で生活している人も多い。アフリカでは人口の 70%が農民であり粗放な農業に従事している。アグロフォレストリーや排出が少なく生産性の高い農業への転換のために彼らをサポートしていくことは必要であり、それは森林保全にもつながるだろう。しかし一方で、農業は森林と競合する土地利用形態であり、森林減少の主な要因でもある。特に大規模な産業的農業による土地の争奪(land grab)は天然林の脅威となっている。農業開発に新しいインセンティブを与えることは、森林保全をさらに困難にする可能性もある。森林は現在、経済的に一番弱い立場に置かれている土地利用オプションであるため、まずは、REDD+によって森林保全のシステムを構築した上で、農業の取り扱いを検討することが適当であろう。さらに、多くの途上国では、農業、木材輸出、鉱業など、森林の減少を伴う開発に政策上のプライオリティが置かれていることが多く、森林を保全すべきエリアと開発予定地が競合することも珍しくない。途上国が REDD+にコミットして実施する場合には、その国の森林以外の分野の開発政策や気候変動対策との整合性が重要であり、それが確保されれば REDD+の効果はより高まるはずである。今年ドーハで開催される COP18 では、先に挙げた交渉の 4 つの焦点のうちまだ議論されていない「森林減少・劣化の促進要因」に関する議論が始まることになっており、これに合わせ、農業や森林分野以外の政策についても検討されることが期待される。

今後の REDD+制度構築には実証活動・研究からのインプットが不可欠。

REDD+の効果を最大限にするためには、

途上国の森林以外の分野の政策との整合性をはかる必要がある